



Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie
Lectures (2002-2010)

Rumpala (Yannick), 2003, *Régulation publique et environnement. Questions écologiques, réponses économiques*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 373 pages.

Antoine Goxe



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/1252>

ISSN : 1772-9971

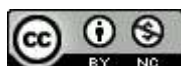
Éditeur

Association DD&T

Référence électronique

Antoine Goxe, « Rumpala (Yannick), 2003, *Régulation publique et environnement. Questions écologiques, réponses économiques*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 373 pages. », *Développement durable et territoires* [En ligne], Lectures (2002-2010), Publications de 2003, mis en ligne le 10 novembre 2004, consulté le 21 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/1252>

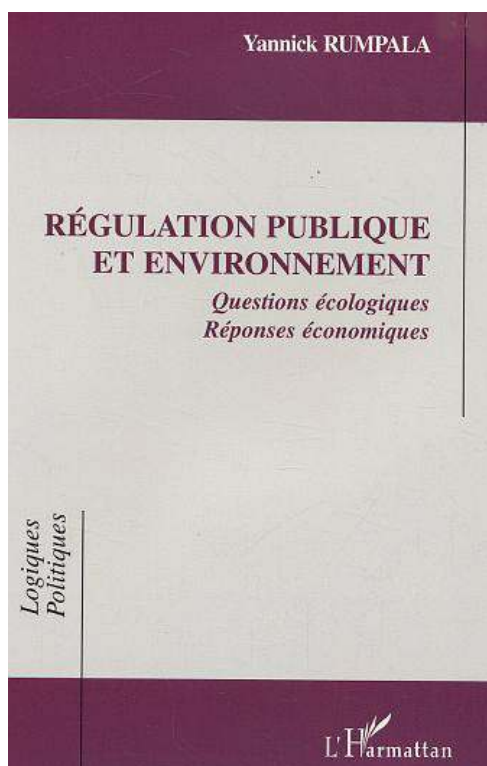
Ce document a été généré automatiquement le 21 avril 2019.



Développement Durable et Territoires est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

*Rumpala (Yannick), 2003, Régulation
publique et environnement.
Questions écologiques, réponses
économiques, Paris, L'Harmattan, coll.
« Logiques politiques », 373 pages.*

Antoine Goxe



Pour nombre d'observateurs, la situation des thématiques environnementales et du développement durable est paradoxale. Les indicateurs développés, les connaissances scientifiques accumulées, les analyses prospectives de différents acteurs sociaux (des ong environnementalistes aux organisations internationales comme l'ocde, en passant par les entreprises privés – comme les multinationales pétrolières...), tout converge vers des constats d'impasse, d'urgence, de crises imminentes (environnementales, mais pas uniquement...). Or, si une prise de conscience assez générale semble en cours, comme tend à l'indiquer l'inflation des discours offensifs sur les enjeux environnementaux et la nécessité d'agir pour un développement durable, les mesures adoptées et les moyens mis en œuvre ne paraissent pas à la hauteur des enjeux et de l'urgence que reconnaissent ces mêmes discours. Faut-il n'y voir qu'une forme de double langage démagogique ? L'ouvrage de Yannick Rumpala (Maître de conférence en science politique à l'Université de Nice) vient nous démontrer que la montée en visibilité des enjeux environnementaux aux niveaux médiatiques et institutionnels n'a pas entraîné de remise en cause du primat de l'économie dans les priorités gouvernementales ; mieux, le maintien de cette subordination des questions environnementales aux questions économiques semble avoir participé au développement de politiques publiques dans le secteur de l'environnement ces quinze dernières années.

- 1 Cet ouvrage dense, version remaniée de la thèse de doctorat de l'auteur¹, interroge les évolutions du mode d'articulation des préoccupations environnementales avec le champ économique au niveau de la régulation étatique, principalement au cours de la première législature du second septennat de François MITTERRAND (mai 1988 – mars 1993). Cette période du « tournant des années 1980 et 1990 » semble constituer une charnière au cours de laquelle l'opposition frontale entre l'environnement et l'économie, qui caractérisait les années 1970 (et que peut symboliser le rapport MEADOWS du Club de Rome *The Limits to*

Growth, paru en 1971), s'atténue au profit de discours moins exclusifs, plus collaboratifs entre les deux registres pourrait-on dire, voire intégrateurs si l'on considère la problématique du développement durable que propose le rapport Brundtland (*Our Common Future*, publié en 1987). L'ouvrage s'organise autour de la question centrale suivante : « [...] en quoi la régulation étatique participe à une réorganisation du mode d'articulation des préoccupations environnementales avec le champ économique » (p. 17), question renvoyant à celle, classique (mais complexe !), du changement dans l'action publique, ainsi qu'à celle du changement dans le rapport à la nature.

- 2 Pour ce faire, l'auteur propose une exploration intersectorielle dans le champ des politiques d'environnement. Trois domaines ont ainsi été investis : les déchets ménagers, les paysages, et les transports routiers, croisés avec trois logiques concurrentes des politiques environnementales, qui se confrontent dans chacun de ces secteurs : le développement économique et social, l'aménagement, la protection. Les recherches empiriques ont été guidées par des axes analytiques (mode d'articulation entre « demande sociale » et action publique ; mode de construction des problèmes et de la formulation des enjeux ; processus de circulation des idées et repositionnements des argumentations ; propositions formulées et dispositifs instrumentaux élaborés ; jeux entre les acteurs intéressés) permettant de repérer les dynamiques de changement de l'intervention publique dans chacun de ces trois secteurs.
- 3 Ce projet ambitieux est soutenu par une organisation formelle rigoureuse, rappelant dès le sommaire l'origine universitaire de l'ouvrage. Ainsi, chaque partie se divise en trois sections, explorant chacune les trois secteurs étudiés avant une dernière sous-partie conclusive proposant des développements plus généraux sur la base des observations et analyses issues des travaux empiriques. Si ce formalisme dans le plan peut sembler systématique et un peu lourd, il permet une progression logique du propos, facilite le croisement des analyses sectorielles et les montées en généralités, et ainsi renforce la démonstration de l'auteur.
- 4 Dans une première partie, (« *Des dynamiques apparemment favorables à l'intégration des préoccupations environnementales* » pp.45-167), l'auteur explore les conditions d'émergence de « problèmes » dans chacun des secteurs étudiés (augmentation des gisements de déchets ménagers, percée des thématiques paysagères, controverses autour des transports routiers...). S'appuyant sur le cadre théorique des *policy windows* (fenêtres d'opportunité politique) de J. W. KINGDON², il fait apparaître combien ces controverses ou dissidences des publics concernés, dans un contexte d'accroissement de la sensibilité écologique soulignée par les enquêtes d'opinion du moment, sont susceptibles de modifier l'agenda politico-administratif. Ainsi, la perception de « crises » dans ces secteurs est construite et renforcée par un certain nombre « d'entrepreneurs de politiques publiques » (*policy entrepreneurs*) qui trouvent ici une occasion de convertir cette situation en registre pro-actifs, en occasions de « reprendre la main », comme c'est le cas dans le secteur des déchets au début des années 1990 pour le Ministère de l'Environnement et l'ANRED (Agence Nationale pour la Récupération et l'Élimination des Déchets). La construction de l'urgence au sein des « communautés de politiques publiques » (*policy communities*) justifie l'action. (pp. 85-87) Ainsi, percevant une fenêtre d'opportunité, des *policy entrepreneurs* vont se mobiliser pour faire évoluer les schémas d'appréhension des problématiques environnementales dans chacun des secteurs étudiés, et promouvoir des approches plus transversales des traitements des problèmes. S'appuyant sur les outils de la « sociologie de la traduction »³, l'auteur s'efforce de

décrypter les stratégies de ces acteurs en quête de reconnaissance et de *leadership* au sein des communautés de politique publique concernées, et de faire apparaître les « chaînes d'intéressement » pour « enrôler » des alliés. Cette première partie se conclut sur le constat d'une plus large intégration de l'environnement dans l'activité étatique, liée à l'action de *policy entrepreneurs* attachés à la défense d'objectifs environnementaux (p. 167).

- 5 La seconde partie de l'ouvrage (« Des lignes de changement ambivalentes : une traduction institutionnelle qui déplace le traitement des enjeux environnementaux vers le terrain économique ») défend la thèse que malgré le développement des interventions étatiques dans le champ environnemental, les « logiques économiques tendent à encadrer voire à contraindre le mouvement de promotion des préoccupations environnementales » (p. 171).
- 6 Les réflexions parcourant les champs politico-administratifs concernés s'orientent et se regroupent autour de propositions d'ajustement entre monde de l'économie et souci de l'environnement, mouvement auquel va participer la référence à la notion de développement durable, constituant progressivement un point de passage obligé des cadres argumentatifs mobilisés par les différents acteurs. Tout un processus d'euphémisation des oppositions antérieures entre environnement et enjeux économiques se développe dans les discours, et a pour effet une filtration des critiques écologistes de la croissance économique – tout comme aujourd'hui la thématique de la « décroissance soutenable ». Les buts des politiques environnementales s'en trouvent réalignés, encadrés par les logiques économiques : la protection du paysage se constitue en enjeu de développement local pour le tourisme ; la voie de la valorisation des déchets comme solution gestionnaire au problème des déchets permet de développer de nouvelles filières en pérennisant les flux de déchets redevenus matières premières, sans remettre en cause les incitations à la consommation auxquelles la croissance continue des déchets pouvait être associée ; etc. Des développements dans les trois secteurs étudiés par l'auteur, ressort cette idée centrale que les politiques envisagées dans le champ de la protection de l'environnement ne doivent pas constituer un frein au développement économique du pays. Pour les *policy entrepreneurs* attachés à la cause de l'environnement, il s'agit de lutter contre cet argument et de « nourrir une vision positive faisant de ce sujet une composante de plus en plus incontournable pour la compétitivité dans le jeu concurrentiel. [...] Après avoir été longtemps frappé d'anathème comme menace pour l'activité industrielle et la croissance, l'argument écologique est réapproprié par tout un ensemble d'acteurs qui y voient un filon potentiel à exploiter commercialement. L'espace de discussion politico-administratif est ainsi gagné par un agrégat d'inspirations diffuses en faveur d'un régime économique dans lequel l'environnement pourrait jouer un rôle dynamisant. » (p. 228)
- 7 La troisième partie de l'ouvrage, « *Logiques de réorganisation institutionnelle* », propose une perspective d'analyse plus « macro » des politiques environnementales promues et mises en oeuvre à partir de cette période charnière. Recourant au cadre théorique des « tendances à la crise »⁴, l'auteur envisage les politiques développées comme des tentatives de réponse d'une part à une « crise de légitimité » marquée par les controverses et « dissidences » qui se multiplient dans le champ de l'environnement, et d'autre part à une « crise de rationalité ». Ainsi se développent les nombreuses procédures de participation des publics ; cependant, les « dose[s] d'information et de participation concédée[s] à la population » prennent le plus souvent une forme limitée et

instrumentalisée participant plus au « maintien de l'ordre politique qu'à son changement » (p. 288).

- 8 Par ailleurs, la montée des revendications et des problèmes environnementaux exerce une pression sur les capacités de régulation de l'Etat. Pour faire face à ce mouvement, les solutions développées « donnent une dimension gestionnaire de plus en plus accentuée à l'activité étatique » (p. 289), en s'appuyant sur des démarches planificatrices, le développement d'indicateurs, outils révélateurs selon l'auteur d'une « prétention optimisatrice » de gestion, faisant entrer l'environnement dans la dimension du « calculable », du mesurable. Ces indicateurs, « intermédiaires » construits par agrégation de données et arbitrages (rarement explicites), « contribuent puissamment à plaquer une vision économique sur les problèmes environnementaux. » (p. 311).
- 9 Enfin, l'auteur souligne que l'incorporation par les *policy entrepreneurs* du champ de l'environnement de cette subordination renforcée des questions écologiques aux enjeux économiques, se remarque également par le recours impératif à l'argumentation économique pour défendre une mesure environnementale. Cette contrainte de justification impliquant de souligner la « non-nocivité » pour l'économie du pays des mesures proposées, voire les avantages comparatifs qui pourraient ressortir, joue comme un « principe de réalité » économique à prendre en compte dans les argumentaires de manière prioritaire. Yannick RUMPALA insiste sur les effets d'auto-censure qui en découlent, « participant à la sélection des idées et initiatives » (p. 353) et réduisant le nombre des « possibles ».
- 10 L'ouvrage de Yannick RUMPALA fait plus que décrire l'intérieur de la « boîte noire » politico-administrative, ses luttes définitionnelles, les enjeux de pouvoir et les stratégies développées par les promoteurs des questions environnementales pour faire évoluer la régulation publique sur ces questions. Il nous donne des clés d'interprétation pour comprendre les évolutions actuelles, les difficultés des politiques et de l'administration à développer des réponses « à la hauteur des problèmes ». Si la prise en charge des questions environnementales est en plein essor ces dernières années, et gagne en légitimité, c'est « surtout sous la pression sociale et par la mise en visibilité d'enjeux économiques » qui structurent les priorités étatiques (p. 365). C'est un déplacement de la critique écologiste de la croissance vers un programme de résorption de ses carences environnementales que propose de manière symptomatique la thématique du « développement durable » telle qu'elle est promue et popularisée ces dernières années. L'auteur conclut en soulignant la « neutralisation de l'arrière-plan normatif de la thématique écologiste. Et en définitive, ce qui pourrait être vu comme une critique du système, ou du moins de certains de ses effets, participe à sa reproduction. » (p. 368)
- 11 Le constat initial est ainsi analysé et approfondi. La question fondamentale qui reste posée à l'issue de la lecture de cet ouvrage semble cependant toujours aussi complexe : que faire pour élaborer des tentative de réponses collectives aux enjeux cruciaux que posent les évolutions sociales et environnementales en cours ?
- 12 Voir la page de Yannick Rumpala : <http://web.upmf-grenoble.fr/cerat/Recherche/PagesPerso/Rumpala.html>
- 13 Voir d'autres commentaires sur ce livre : <http://www.gauches.net/article154.html>

NOTES

1. RUMPALA (Yannick), *Questions écologiques, réponses économiques. Les changements dans la régulation publique des problèmes d'environnement au tournant des années 1980 et 1990. Une analyse intersectorielle*, Thèse pour le doctorat en science politique de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, décembre 1999.
 2. KINGDON John W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Harper Collins College Publishers, 2nd ed., 1995.
 3. Ce cadre théorique a été élaboré en sociologie des sciences. Cf. CALLON M., « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », in *L'année sociologique*, 1986, vol. 36, pp. 169-208 ; LATOUR B., *La science en action*, Paris, Gallimard, collection Folio/Essais, 1995.
 4. Que développe J. HABERMAS dans son ouvrage *Raison et légitimité*, Paris, Payot, 1978.
-

AUTEUR

ANTOINE GOXE

Antoine Goxe est allocataire de recherche (ADEME / CR Nord-Pas-de-Calais) en science politique, CERAPS – Université de Lille 2. Il est également secrétaire de rédaction de la revue DDT. antoinegoxe@revue-ddt.org